

Datum: 28 september 2020
Kenmerk: 2020/09/28/CB
Betreft: Amsterdamse BENG-eisen

Aan Gemeente Amsterdam
Cc: VNG
Cc: Ministerie van BZK

Geachte heer, mevrouw,

Wij hebben met grote zorg kennis genomen van de Amsterdamse BENG-eisen die de gemeente per 1 januari 2021 wil laten gelden en nu in een marktconsultatie zijn voorgelegd. Met deze brief willen wij onze zienswijze aan de gemeente aanbieden, maar ook aan VNG en de minister van BZK.

Deze zienswijze is tot stand gekomen namens de vier brancheverenigingen in het Lente-akkoord Zeer Energiezuinige Nieuwbouw, zijnde Aedes, Bouwend Nederland, NEPROM en NVB Bouw, en met input van lidbedrijven die kennis van zaken hebben van de Amsterdamse situatie.

Als corporatie-, ontwikkel- en bouwbranche vragen we de gemeente met klem om zich te houden aan de landelijke BENG-eisen. Dit doen we om twee redenen: omdat het géén duurzaamheidswinst genereert, en omdat het de versnelling van de woningproductie frustreert. Dit onderbouwen we op twee niveaus:

- Reflecterend op de duurzaamheidstransitie
- Inhoudelijk op het Amsterdamse BENG-eis niveau

Reflecterend op de duurzaamheidstransitie

Het door gemeenten stellen van hogere energie-eisen aan nieuwbouw is een gewoonte die sinds de invoering van de EPC in 1995 op gang is gekomen. Ondanks het verbod volgens artikel 122 van de Woningwet. Gemeente Amsterdam heeft in het kader van de Crisis en Herstelwet in 2019 hier een experimentstatus voor gekregen en op grond van deze wet de mogelijkheid gevonden om zolang de EPC bestaat, tot 1 januari 2021 alsnog gebruik te maken van een strengere EPC-eis. Dit houdt in dat al 25 jaar door verschillende gemeenten, op grond van op zich lovenswaardige duurzame ambities, een aanscherping van de landelijke energieprestatie gevolgd wordt door strengere gemeentelijke eisen voor de energieprestatie van gebouwen.

Na 25 jaar lijkt het ons goed om eens te reflecteren waar we nu staan in de duurzaamheidstransitie. Naast de noodzakelijke CO₂-reductie vragen issues als klimaatadaptatie, natuur inclusief bouwen en circulair bouwen (bouwen in kringlopen) nadrukkelijk de aandacht. Deze drie onderwerpen staan (vergeleken met de energie-opgave) nog in de kinderschoenen. Voor twee van de drie onderwerpen zijn nog geen landelijke ambities en eisen geformuleerd. Deze onderwerpen vragen, veel meer dan de energieprestatie, om gemeentelijke ondersteuning en ideeën waardoor gemeenten en de bouwwereld samen de spreekwoordelijke 1000 bloemen kunnen laten bloeien. Daarentegen is het aanscherpen van de BENG-eisen door een gemeente in onze ogen een achterhaalde reflex, waarbij de milieuwinst minimaal en uiteindelijk zelfs nihil zou kunnen zijn tegen



hoge kosten. Vooral in deze eindfase waarin het gebouwgebonden energieverbruik van een BENG-nieuwbouwwoning maar een fractie is van een gemiddelde bestaande woning.

Als corporatie-, ontwikkel- en bouwbranche vragen we de gemeente met klem om zich te houden aan de landelijke BENG-eisen: die zijn op een goudschaaltje afgewogen.

Als u als gemeente de CO₂-reductie in de nieuwbouw verder wilt bevorderen, stellen wij de volgende instrumenten voor.

1. Ondersteun de kwaliteitsborging van energiemaatregelen tijdens de bouw door corporaties, ontwikkelaars en bouwbedrijven hier actief op aan te spreken. Gezamenlijk moeten we zorgen voor een excellente uitvoering.
2. Neem de bewoner als uitgangspunt: leg de nadruk op lage woonlasten. Een EPC van 0,2 zegt een bewoner niets. Een lage energierekening wèl.
3. Ondersteun de bewoners door ontwikkelaars en bouwers te vragen in te zetten op bewonerscommunicatie over de installatiepakketten, en programmeer aandacht voor gezondheid en comfort in relatie tot (bijna) energieneutrale nieuwbouw. Voorlichting geven over de getroffen maatregelen is helaas nog een onderbelicht onderdeel van de bouwbranche. Hier is nog milieuwinst en gezondheidswinst te behalen.

En tenslotte: duurzaamheidsthema's als circulair, klimaatadaptief en natuurinclusief bouwen vragen om aandacht, praktijkvoorbeelden en middelen. Uit de verstrekte informatie lezen we dat ook de gemeente Amsterdam inmiddels tot de slotsom is gekomen dat het onmogelijk is om in elk project op alle duurzaamheidsonderwerpen maximaal te scoren. Er moet verstandig gekozen worden.

Wij vragen: volg daarom de landelijke overheid voor wat betreft de BENG-eisen.

Inhoudelijk op BENG-eis niveau

Sinds 2015 hebben wij met onze leden ervaring opgedaan met de BENG-systematiek. Alle informatie hierover is terug te vinden op www.lente-akkoord.nl. In de loop van jaren hebben we bijvoorbeeld twaalf dezelfde woningbouwprojecten vier maal in de vorm van ZEN themagroepen doorgerekend, besproken en in adviezen aan het ministerie van BZK voorgelegd. Ons ZEN uitgangspunt hierbij is: hoe brengen we de CO₂-productie in de bouw terug tot nul, tegen acceptabele meerkosten, en met de bewoner als uitgangspunt, dus gezond, comfortabel en met betaalbare woonlasten. Onze belangrijkste adviezen zijn bij het vaststellen van de BENG-eisen door het Rijk overgenomen.

In het algemeen kunnen we vaststellen, dat de door het rijk vastgestelde BENG-eisen goed realiseerbaar zijn met de huidige stand van de bouwtechniek. Over de hoogte van de BENG-eisen kunnen we sinds de rekensoftware beschikbaar is (juli 2020) concluderen dat de aanscherping, afhankelijk van het ontwerp, in EPC uitgedrukt neerkomt op een EPC tussen de 0,5 en 0,2. Echter, naast de BENG-eisen wordt er vanaf 1 januari 2021 ook een grenswaarde gesteld aan het risico op temperatuuroverschrijding (TOjuli). Uit comfortoverwegingen en de gezondheid van de bewoner is het instellen van een grenswaarde een goede zaak. Deze eis is echter pas sinds september 2019 bekend gemaakt en ook deze eis kan pas per juli 2020 met gevalideerde rekensoftware uitgerekend worden. Deze TOjuli blijkt nog niet eenvoudig en een geduchte kostenpost te zijn. Dus waar de BENG-eisen meevallen, is de TOjuli nog een zware dobber die alsnog voor hoofdbreken en onvoorziene kosten zorgt.



Vier hoepels

De drie BENG-eisen en de TOjuli kun je zien als vier hoepels waar je in één keer doorheen moet springen. Vooral de hoepels BENG 1 en TOjuli zijn moeilijk op elkaar te krijgen: meer isolatie geeft meer kans op temperatuuroverschrijding, en warmtewerend glas geeft óók in de winter minder warmtewinst en dus minder passieve zonne-energie (slechtere BENG 1 score). Het rijk heeft de afgelopen jaren veel moeite gedaan om ervoor te zorgen dat de CO₂-reductie wordt gerealiseerd waarbij zoveel mogelijk praktijkoplossingen mogelijk blijven. Daarnaast hechten de vier brancheverenigingen zeer aan landelijke uniforme energie-eisen. Alleen op die wijze kunnen bedrijven prijstechnisch gunstige woningconcepten ontwikkelen en realiseren.

Doordat gemeente Amsterdam aanvullende eisen stelt aan zowel BENG 1, BENG 2 als BENG 3

- worden echter de ontwerpmogelijkheden fors verminderd,
- wordt de gebouwschil suboptimaal,
- wordt extra papierwinkel (óók voor gemeente-ambtenaren) gecreëerd
- nemen bouwkosten onevenredig toe
- neemt de CO₂-uitstoot NIET navenant af
- worden het comfort en de gezondheid van bewoners en de portemonnee van kopers-eigenaren benadeeld.

Hieronder willen we onze kritiekpunten onderbouwen.

Vertaling zwaarte van EPC 0,2 naar BENG klopt niet

In het Advies BENG Amsterdam (pagina 2 bovenaan) staat: "De landelijke BENG 2021 lijkt grosso modo op EPC 0,4 wat in Amsterdam een verslechtering betekend (sic)." Wij weten niet beter dan dat er een grote spreiding van uitkomsten is, grosso modo tussen de 0,5 en 0,2.

Het wreekt zich dat er slechts enkele projecten onderzocht zijn. Feitelijk wordt er beleid gemaakt op veel te weinig 'gemiddeld' vergelijkingsmateriaal. Wij hebben onze 12 doorgerekende voorbeeldprojecten al eerder deze maand aan de gemeente aangeboden. Een deel van de woningen is te vergelijken met EPC 0,4 en een deel zit daaronder. Ter informatie sturen we hierbij de brochure die zojuist over de projecten gepubliceerd is (zie bijlage).

Overigens is de EPC uit 2015 niet meer te vergelijken met de EPC in 2020. Sinds juli 2018 zijn alle ingediende nieuwbouwwoningen aardgasvrij. Deze switch heeft de nieuwbouwwoningproductie in zijn geheel veel duurzamer gemaakt, wat echter niet tot uiting komt in de energieprestatie, maar wel in de meerkosten sinds 2018. Aardgasvrije oplossingen zijn duurder dan een gasketel.

Amsterdamse aanscherping BENG 1 is suboptimaal

Uit studies van de afgelopen jaren is duidelijk dat het nog verder isoleren van de gebouwschil, een zeer beperkt effect heeft op de hoogte van BENG 1. Ook heeft isoleren praktisch geen effect op BENG 2, de CO₂ uitstoot. Voorbeeld: Bij een 6 laags appartementsgebouw levert het beter isoleren van de gevel van 4,7 naar 6 een effect van 0,1 kWh/m² op BENG 2 (bron DGMR). De MPG neemt daarentegen toe (meer milieubelasting door meer materiaalgebruik). Aanscherpen van de BENG 1 eis is dus op een gegeven moment suboptimaal als het om CO₂ besparing gaat.

De Rc-waarden in het Bouwbesluit van (per 1 januari 2021) 3,7; 4,7; 6,3 m²K/W voor resp. begane grond vloer, gevel en dak leveren geen minimaal isolatiepakket van de dichte geveldelen, maar een optimaal isolatiepakket. Uit de DGMR 'Beoordeling van BENG-eisen Amsterdam' komen als meest zinnige gebouwschilmaatregelen nog het verbeteren van de u-waarde van het glas en het



verbeteren van de kierdichtheid van de woning. Die conclusie trekken wij ook. Echter, u kunt ervan uitgaan dat deze maatregelen bij de meeste gebouwtypen al zijn genomen om de landelijke BENG-eisen überhaupt te halen. Extra maatregelen aan de schil zijn, als ze nog niet zijn genomen, qua kosten, materiaal gebruik en CO2 reductie inefficiënte maatregelen. U stelt in uw casco+ pakket voor om de kierdichtheid naar 0,25 te brengen. Dit vereist in appartementsgebouwen aanzienlijke inspanningen en is daardoor een zeer kostbare maatregel.

Aanscherping BENG 1 levert de bewoner geen lagere kosten op

DGMR meldt in hun second opinion: "De meerinvestering voor een beter bouwkundig maatregelpakket (betere Rc of drievoudig glas) bleek zich in de KOS BENG nergens terug te verdienen ten opzichte van het bouwkundig maatregelpakket volgens het Bouwbesluit (...). KOS is het kosten-batenonderzoek dat volgens de richtlijnen van EU in 2018 in opdracht van het ministerie van BZK is uitgevoerd. Ook uit onderzoek dat wij in 2013 hebben laten uitvoeren blijkt het nu vigerende bouwkundig maatregelpakket optimaal. De aanneme in uw Advies BENG Amsterdam (pagina 10 halverwege) klopt dus niet: 'Voor de Amsterdamse BENG voor wonen wordt ingezet op energiebesparing in BENG 1 (en daarmee lagere kosten voor de bewoner)'. Het meest schokkende voorbeeld uit ons onderzoek uit 2013: het verhogen van de Rc van de begane grond vloer van 3,5 naar 5 heeft een terugverdientijd van ca. 100 jaar.

Effect van BENG 1 en TOjuli niet in Amsterdamse weging meegenomen

Het ontbreken van de TOjuli in de notitie Advies BENG Amsterdam wekt de indruk dat de invloed van TOjuli op BENG 1 niet in de weging van Amsterdamse BENG-eisen is meegenomen.

De TOjuli is geheel nieuwe regelgeving waar nog nauwelijks rekenresultaten van bekend zijn, laat staan ervaringen. Wel weten we dat BENG 1 en TOjuli twee kanten van dezelfde medaille zijn. Zo weten we inmiddels dat de bijdrage van extra isolatie het reduceren van de CO2 uitstoot niet significant verbetert, en het zomercomfort ook nog verslechtert. Er is tijd nodig om meer inzicht in de effecten te verkrijgen. Ook om deze reden is het niet aan te bevelen om de BENG 1 eis nu aan te scherpen.

Meerkosten van Amsterdamse BENG-eisen

In tegenstelling tot wat de gemeente stelt in haar Notitie Advies BENG Amsterdam zien wij wel meerkosten. Al genoemd zijn de meerkosten voor de schilmaatregelen. Ook zien we meer benodigde PV, ook aan de gevel. Gevelpanelen hebben 50% van de opbrengst van een paneel op een dak en zijn twee keer zo duur. Een aan de gevel opgewekte kWh is dus vier keer duurder dan een kWh op het dak. Naast het externe warmtenet wordt voorgesteld om een additionele WKO aan te leggen: dubbele kosten.

BENG vereist een aanzienlijke investering in adviseurs. Dit is niet alleen het gevolg van de nieuwe materie en rekenmethodieken. Verschijningsvorm en locatie/oriëntatie zijn belangrijke invloeden in de BENG systematiek en dienen project specifiek én per fase onderzocht te worden.

De zwaardere Amsterdamse BENG eisen zal dit iteratieve zoek model intensiveren, inclusief meer reken- en advieswerk voor typisch Amsterdamse oplossingen. Uit de markt en praktijk blijkt inmiddels dat de advieskosten voor de landelijke BENG eisen oplopen van €300 naar €700 per woning tot €1000 voor appartementen. Voor de Amsterdamse situatie zal dit nog hoger zijn.



Uit het kostenonderzoek dat de gemeente meegeeft blijkt niet dat deze kosten zijn meegenomen in de toets naar de stijging van stichtingskosten.

Invloed op bouwproductie

Het ministerie van BZK heeft onlangs afspraken gemaakt met VNG en Aedes om de woningproductie te versnellen. Deze nieuwe Amsterdamse eisen sluiten niet aan bij dit landelijke beleid om de bouwproductie te versnellen. Immers van het initiatief tot aan de start van de realisatie zal intensiever gezocht moeten worden naar de meest economische oplossing om een verantwoorde businesscase te presenteren.

Conclusie

De vier brancheverenigingen hechten aan landelijke uniforme energie-eisen. Op die wijze kunnen we sneller en op grotere schaal prijstechnisch gunstige woningconcepten ontwikkelen en realiseren. Het streven is het tot nul terug brengen van de CO₂-uitstoot van woningen. We vragen de gemeente Amsterdam om niet rücksichtlos aan BENG knoppen draaien. Aandraaien van de BENG 1 eis is suboptimaal, dit brengt géén CO₂-reductie, maar brengt wèl extra kosten met zich mee. Dit is zonde van het geld. Denk aan het belang van de realisatie van sociale huur, midden huur en betaalbare koopwoningen. Als bouwbranche vragen we de gemeente met klem om zich te houden aan de landelijke BENG-eisen.

Voorkom vertragingen zoals die zijn ontstaan door de regelwijzigingen bij de stikstof en PFAS problematiek.

Als de gemeente toch af wilt wijken, doe dit dan met een visie waarmee u de toekomstige bewoners mee kunt nemen (EPC 0,2 zegt een bewoner niets). Neem de bewoner als uitgangspunt: leg de nadruk op lage woonlasten. Ondersteun de bewoners door ontwikkelaars en bouwers te vragen in te zetten op bewonerscommunicatie over de installatiepakketten, en programmeer aandacht voor gezondheid en comfort in relatie tot (bijna) energieneutrale nieuwbouw. En tenslotte: ook andere duurzaamheidsthema's als circulair, klimaatadaptief en natuurinclusief bouwen vragen om aandacht en middelen.

Contact

Voor meer informatie en vragen kunt u contact opnemen met Claudia Bouwens, Lente-akkoord ZEN, op 06-53272899 cb@lente-akkoord.nl.

Met vriendelijke groet,

Aedes vereniging van woningcorporaties, contactpersoon: Christiane Hogeweg
Bouwend Nederland, contactpersoon: Edgar van Niekerk
NEPROM, contactpersoon: Jan Fokkema
NVB bouw, contactpersoon: Anneloes van der Woude

Bijlage: Lente-akkoord ZEN Brochure Woningbouw volgens BENG en TOjuli, 28 september 2020